



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.011.10.2015

P/15/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--|---|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | P/15/091 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne. |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie. |
| <i>Kontroler</i> | Hubert Sikorski - starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94977 z 16 czerwca 2015 r. |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lubartowie (dalej: „PINB”), ul. Szaniawskiego 64, 21-100 Lubartów. |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Alina Sawicka – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lubartowie (dalej: Inspektor”) |

(dowód: akta kontroli str.1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK działania PINB w zakresie wykrywania w latach 2011-2015 samowoli budowlanych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa i oznaczonych jako jeziora były niewystarczające¹. W badanym okresie PINB nie realizował kontroli w tym zakresie, zaś przeprowadzane corocznie kontrole bezpieczeństwa użytkowania pomostów nie uwzględniały legalności powstania tych obiektów. PINB opracowywał wprawdzie coroczne szczegółowe plany kontroli, jednak dopiero od 2015 r., odpowiadając na zalecenie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, uwzględniono w nich pięć dodatkowych kontroli samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora będące wodami publicznymi. Potrzebę przeprowadzenia ww. kontroli potwierdziły przeprowadzone podczas kontroli NIK oględziny fragmentów linii brzegowej dwóch jezior Krasnego i Kunowskiego, które wykazały 19 drewnianych pomostów wzniesionych na gruntach Skarbu Państwa w przypadku, których jak ustalono nie dokonano zgłoszenia lub pozwolenia na budowę, o których mowa w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane² (dalej: Prawo budowlane), co może świadczyć, że zostały one wybudowane niezgodnie z wymogami ww. ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania organów nadzoru budowlanego w przypadku stwierdzenia samowoli budowlanej na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zarządzeniem z 5 stycznia 2012 r., wprowadzony został plan działalności PINB, który uwzględniał m.in. działania w zakresie zapewnienia przestrzegania prawa w procesie budowlanym oraz bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych, w tym sporządzanie rocznych planów kontroli. W ogólnej liczbie planowanych kontroli ujęto: kontrole w trakcie prowadzenia budów, kontrolowanie użytkowanych obiektów budowlanych, kontrole bezpieczeństwa użytkowania obiektów na placach zabaw, kontrole bezpieczeństwa użytkowania pomostów oraz motywowanie zobowiązanych do wykonania decyzji i prowadzenie egzekucji administracyjnych.

Plan działalności PINB uwzględniał także podejmowane działania na skutek skarg i wniosków oraz z inicjatywy nadzoru budowlanego, w tym m.in.:

- kontrole użytkowania obiektów wypoczynku letniego i zimowego (zimowiska) oraz stanu technicznego pomostów w obiektach kąpieliskowych (w ramach nadzoru nad letnim wypoczynkiem dzieci, prowadzone od 2006 r.),
- kontrole terenów wokół jezior w celu wykrycia samowoli budowlanych (od 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 25-32)

W latach 2011-2015 całkowita liczba kontroli planowanych była określana corocznie na poziomie 1 tys., z czego od 611 do 613 stanowiły kontrole planowe, pozostałe zaś były kontrolami doraźnymi podejmowanymi w wyniku złożonych wniosków i skarg.

W planach uwzględniano corocznie m.in. po 13 kontrole bezpieczeństwa użytkowania pomostów, które nie obejmowały swoim zakresem legalności powstania tych obiektów. Od 2015 r., w związku z zaleceniem Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, dodatkowo zaplanowano pięć kontroli samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora będące wodami publicznymi.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w latach 2011-2014 nie planowano i nie realizowano kontroli w zakresie wykrywania samowoli budowlanych na gruntach stanowiących jeziora będących wodami publicznymi. Kontrole takie ujęto w planie dopiero od 2015 r. Dokonane natomiast przez NIK oględziny fragmentów linii brzegowej jezior Krasnego i Kunowskiego ujawniły 19 obiektów budowanych (pomostów), w przypadku których nie dokonano zgłoszenia lub nie uzyskano pozwolenia na budowę, co wskazuje, iż zostały one wybudowane z naruszeniem art. 28 i 30 ustawy Prawo budowlane.

Inspektor wyjaśniła, że nie ujmowanie w planach kontroli zagadnień dotyczących wykrywania samowoli budowlanych na wodach publicznych w latach 2011-2014 wynikało z niewystarczającej obsady etatowej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 6-8)

Opis stanu
faktycznego

PINB w latach 2011-2015 (do 30 czerwca) nie podejmował z własnej inicjatywy działań mających na celu wykrywanie samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami.

(dowód: akta kontroli str. 5, 27-32)

1.2. Do dnia zakończenia kontroli NIK, inspektorzy PINB przeprowadzili dwie kontrole na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora. Dotyczyły one dwóch istniejących drewnianych pomostów rekreacyjnych, zlokalizowanych na jeziorze Kunów będącym w zarządzie Marszałka Województwa Lubelskiego. I tak w dniu:

- 9 lipca 2015 r. stwierdzono wybudowanie pomostu o długości ok. 30 m zlokalizowanego na wysokości dz. nr 831 w obrębie nr 8 Kunów. W dniu 10 lipca 2015 r. wystąpiono do Urzędu Gminy Firlej o udzielenie informacji, kto jest właścicielem pomostu.
- 10 lipca 2015 r. – pomostu o długości ponad 34 m i szerokości od 2,2 m do 3,20 m, zlokalizowanego na wysokości dz. nr 1680 obręb 8 Kunów. Inspektorzy PINB stwierdzili, że pomost ten wykonany został niezgodnie z pozwoleniem wodnoprawnym z 22 kwietnia 2013 r., w którym podano, że pozwolenia udziela się na wykonanie pomostu rekreacyjnego o konstrukcji drewnianej, z pokładem na palach o szerokości od 0,7 m do 2,5 m oraz długości 20 m. Inspektorzy poinformowali właściciela pomostu o konieczności jego legalizacji.

W obu ww. przypadkach wykonawcy pomostów nie dokonali zgłoszenia lub nie uzyskali pozwolenia na budowę, o którym mowa w ustawie Prawo budowlane (art. 28 i 30).

(dowód: akta kontroli str. 47-55)

1.3. W okresie objętym kontrolą sprawozdania z realizacji planu (półroczne i roczne) przekazywane były do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Lublinie oraz Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 33-46)

1.4. Od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli NIK przeprowadzono ogółem 4016 kontroli, z czego 425 dotyczyło samowoli budowlanych, w tym 2 (pomosty opisane w pkt. 1.2 wystąpienia) na jeziorach stanowiących własność Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 5-8)

1.5. W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia w PINB obejmował 7 etatów, w tym: 1 etat – Inspektor, 3,6 etatu – stanowiska inspekcyjno-orzecznicze, 1 etat – stanowisko referenta prawnego i 1,4 etatu – stanowiska obsługowe.

W ocenie Inspektora, stan zatrudnienia był niewystarczający do pełnego zrealizowania zadań.

(dowód: akta kontroli str. 6-8)

Planowany budżet jednostki w poszczególnych latach badanego okresu wynosił od 495,8 tys. zł (2013 r.) do 525,3 tys. zł (2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 9)

PINB corocznie wykazywał braki w budżecie na zaplanowane zadania zlecone, których poziom finansowania był niewystarczający. W wyniku tych działań dotacja celowa była corocznie zwiększana.

W badanym okresie PINB otrzymał od wojewody lubelskiego uzupełnienia do dotacji odpowiednio w kwotach: 40,0 tys. zł w 2011 r. z przeznaczeniem na zakup samochodu oraz odpowiednio 25,9 tys. zł, 11,1 tys. zł i 13,7 tys. zł – na działalność bieżącą.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 10)

1.6. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym za przyjmowanie i rejestrowanie skarg odpowiedzialna była osoba zatrudniona na stanowisku inspektora administracyjnego. W prowadzonym rejestrze odnotowano w badanym

okresie łącznie 354 skargi, spośród których żadna nie dotyczyła obiektów zlokalizowanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 10)

1.7. W badanym okresie PINB naliczył opłaty legalizacyjne na łączną kwotę 140 tys. zł. Żadne z postanowień legalizacyjnych ani decyzji nakazujących rozbiórkę nie dotyczyły urządzeń wodnych wzniesionych na jeziorach stanowiących własność Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 10-24)

2. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny brzegu jezior Krasnego (umowa dzierżawy prawa rybackiego użytkowania pomiędzy RZGW w Warszawie a osobą prywatną) i Kunowskiego, będącego w zarządzie marszałka wykazały, że na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa zlokalizowano 19 drewnianych pomostów rekreacyjnych o długościach od 3 m do 52 m, w tym:

- 8 na jeziorze Krasnym (w obrębie geodezyjnym nr 5) na wysokości działek przyległych do tego jeziora o nr ewidencyjnych: 49, 1162/15, 9/2, 6/5, 5, 3, 2 i 1068/4;
- 11 na jeziorze Kunowskim w obrębie nr 7 na wysokości działek przyległych do jeziora o nr ewidencyjnych 531/3, 531/4, 531/5, 531/9, 531/10 oraz w obrębie 8 na wysokości działek nr 856/1, 855/1, 854/3, 854/2, 846 i 844/3.

Ponadto nad jeziorem Krasnym w granicach działki będącej własnością Skarbu Państwa stwierdzono:

- na wysokości działki nr 1068/4 – umocnienie brzegu elementami betonowymi oraz urządzenie miejsca do biwakowania o pow. 600 m², na terenie którego znajdowały się drewniane stoły i ławki;
- na wysokości działki nr 81/5 – wygradzenia siatką stalową terenu stanowiącego własność Skarbu Państwa w postaci trójkąta o pow. 186 m²; zajęty teren był wykoszony;
- na wysokości działki nr 1 stwierdzono hałdę ziemi ogrodowej.

Z informacji uzyskanej ze Starostwa Powiatowego w Lubartowie wynikało, że na budowę ww. urządzeń wodnych, których istnienie stwierdzono w toku oględzin nie wydano decyzji wodnoprawnych, a inwestorzy nie dokonali zgłoszenia lub nie uzyskali pozwolenia na budowę, o którym mowa w ustawie Prawo budowlane.

I tak na gruntach Skarbu Państwa stanowiących działkę jezioro:

Oględziny nie wykazały groźby uniemożliwiających przejście lub dostęp do brzegu ww. jezior.

Powierzchnia gruntów Skarbu Państwa nie pokrytych wodą, a ujętych w ewidencji geodezyjno-kartograficznej jako działka „jezioro”, wynosiła odpowiednio 6260 m² na wysokości 15 działek ewidencyjnych nad jeziorem Krasnym i 1507 m² na wysokości 14 działek nad jeziorem Kunowskim.

(dowód: akta kontroli str. 56-85)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, wnosi o:

1. Zbadanie legalności wybudowania obiektów budowlanych wymienionych w pkt. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz podjęcie działań zmierzających do legalizacji lub rozbiórki tych obiektów.
2. Zwiększenie liczby kontroli mających na celu wykrywanie samowoli budowlanej na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora będące wodami publicznymi

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, dnia lipca 2015 r.

Kontroler
Hubert Sikorski
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Olsztynie

.....
podpis

.....
podpis

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.